Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

29 754 Terrorismebestrijding

Nr. 394 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2016

Bij het debat over de aanslagen in Brussel heeft uw Kamer de motie van de leden Segers en Samsom (Kamerstuk 29 754, nr. 379) aanvaard waarin de regering wordt verzocht om de bestaande mogelijkheden voor voorlopige hechtenis van teruggekeerde jihadstrijders te inventariseren en indien nodig met voorstellen te komen voor verdere verruiming van de mogelijkheden daartoe, met als uitgangspunt dat voorlopige hechtenis altijd plaatsvindt in het kader van een strafrechtelijk proces en door een rechter regelmatig wordt getoetst. Deze leden verzochten de regering daarbij te inventariseren of de reikwijdte van artikel 67, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering moet worden uitgebreid naar andere fasen van voorlopige hechtenis.

Om de hierna geschetste redenen en na overleg met het openbaar ministerie ben ik voornemens het mogelijk te maken dat verdachten van terroristische misdrijven voor een langere tijd in voorlopige hechtenis kunnen worden gehouden zonder dat sprake behoeft te zijn van «ernstige bezwaren».

De mogelijkheden om terugkeerders hun vrijheid te ontnemen, laten zich als volgt schetsen. Een persoon die terugkeert uit een land waar terroristische strijdgroepen actief zijn en jegens wie het vermoeden bestaat dat hij daar op enigerlei wijze heeft deelgenomen aan de gewapende strijd zal op grond van een redelijke verdenking dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, kunnen worden aangehouden. Om dezelfde reden zal hij na het verstrijken van de termijn van aanhouding en ophouden voor verhoor in het belang van het onderzoek in verzekering kunnen worden gesteld voor de duur van drie tot zes dagen. Voorwaarde is dat de verdachte wordt verdacht van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

Na de periode van inverzekeringstelling kan de verdachte op vordering van de officier van justitie door de rechter-commissaris in bewaring worden gesteld. Met de bewaring, die maximaal 14 dagen duurt, vangt

kst-29754-394
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

formeel de voorlopige hechtenis aan. Ten opzichte van de vereisten die gelden voor inverzekeringstelling, bestaan voor toepassing van voorlopige hechtenis in de vorm van bewaring drie nadere voorwaarden. De eerste voorwaarde is dat er ernstige bewaren bestaan tegen de verdachte: een sterkere vorm van verdenking. Uiteraard moeten die ernstige bezwaren tegen de verdachte een misdrijf betreffen waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. De tweede voorwaarde is de aanwezigheid van een grond voor voorlopige hechtenis: in het bijzonder vluchtgevaar of een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid. De derde voorwaarde is dat wordt voldaan aan het anticipatiegebod: de rechter-commissaris dient na te gaan of de verdachte niet langere tijd in voorlopige hechtenis zal verblijven dan de duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die hij bij berechting voor het misdrijf waarvan hij wordt verdacht, zou krijgen opgelegd.

Indien het misdrijf waarvan de in verzekering gestelde verdachte wordt verdacht een terroristisch misdrijf betreft, vervalt het vereiste van ernstige bezwaren – zie artikel 67, vierde lid, Sv – bij toepassing van bewaring. Deze bredere mogelijkheid om een verdachte van een terroristisch misdrijf in bewaring te kunnen stellen, die alleen kan worden toegepast indien wel aan de overige voorwaarden voor voorlopige hechtenis wordt voldaan, is gecreëerd door de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven (Stb. 2006, nr. 580; in werking getreden op 1 februari 2007). Doel van de voorziening was te voorkomen dat een verdachte van terroristische misdrijven in vrijheid moet worden gesteld, terwijl het onderzoek naar hem nog volop gaande is. Op deze wijze werd rekening gehouden met het feit dat het onderzoek naar terroristische misdrijven complex kan zijn (Kamerstuk 30 164, nr. 3, blz. 26–27).

Na de periode van bewaring kan de rechtbank, op vordering van de officier van justitie, de voorlopige hechtenis verlengen voor een periode van ten hoogste negentig dagen door het geven van een bevel gevangenhouding. De voorwaarden voor toepassing van voorlopige hechtenis zijn uiteraard ook hier telkens aan de orde. Daarbij geldt dat ook in geval van terroristische misdrijven ernstige bezwaren nodig zijn om de gevangenhouding van de verdachte te kunnen bevelen.

Het openbaar ministerie heeft mij desgevraagd aangegeven dat het in de huidige praktijk van opsporing en vervolging van terroristische misdrijven af en toe genoodzaakt is gebruik te maken van de mogelijkheid om de bewaring te vorderen van een verdachte van terroristische misdrijven, zonder dat reeds ernstige bezwaren bestaan. Dit blijkt ook uit de evaluatie die het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft verricht naar de werking van de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven (B. van Gestel, C.J. de Poot, Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven, Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC, Den Haag 2014, p. 47–49). Het gaat dan specifiek om zaken waarin enerzijds een verdenking van terroristische misdrijven bestaat tegen de verdachte die noopt tot (onmiddellijke) aanhouding en vrijheidsbeneming van de verdachte, en waarin anderzijds het onderzoek nog niet voldoende resultaten heeft opgeleverd om de verdenking te versterken tot ernstige bezwaren.

Uit overleg met het openbaar ministerie is tevens naar voren gekomen dat de duur van de bewaring in voorkomende gevallen toch nog onvoldoende kan zijn om de voor voortzetting van de voorlopige hechtenis in de vorm van gevangenhouding noodzakelijke sterkere verdenking («ernstige bezwaren») tegen de verdachte, te onderbouwen. Meer in het bijzonder gaat het dan om zaken waarin ingewikkeld (forensisch) onderzoek nodig

is, bijvoorbeeld naar inbeslaggenomen gegevensdragers die niet zelden moeilijk toegankelijk zijn (gemaakt) en geschriften in vreemde talen bevatten. Dergelijk onderzoek neemt de nodige tijd in beslag, waarbij overigens ook rekening moet worden gehouden met het geval dat meerdere verdachten tegelijk terugkeren van het strijdtoneel waardoor de hoeveelheid te onderzoeken materiaal toeneemt. De verdenking kan dan mogelijk pas op later moment sterker worden door de uitkomsten van het beschreven onderzoek. Niet uitgesloten is – en op grond van voorbeelden in de praktijk voorstelbaar – dat de periode van bewaring niet volstaat om het onderzoek af te ronden en dat mitsdien aan het einde van de periode van bewaring onvoldoende bewijs is vergaard om ernstige bezwaren tegen de verdachte(n) vast te stellen. Dit betekent dat de voorlopige hechtenis na de bewaring niet zal kunnen worden verlengd. Dat is onwenselijk, omdat het veelal om een verdenking van zware misdrijven gaat en het gevaar ontstaat dat een verdachte bij vrijlating zal vluchten en mogelijk nieuwe, terroristische daden zal plegen.

Bij de bestrijding van terrorisme moet alles in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat de opsporing en vervolging zo effectief mogelijk verlopen. Immers geldt bij terroristische misdrijven meer dan bij andere misdrijven, dat met effectieve opsporing ook kan worden voorkomen dat daders nieuwe gruweldaden plegen. Het kabinet ziet daarom aanleiding om de termijn van vrijheidsbeneming van de verdachte zonder ernstige bezwaren te verlengen. Daarbij is – zoals de motie uitspreekt – van belang dat de hechtenis van de verdachte omkleed blijft met voldoende rechtswaarborgen. In dit verband dient vooral te worden onderzocht hoe de beoogde verlenging van de periode van vrijheidsbeneming zonder ernstige bezwaren zich verhoudt tot het recht op vrijheid neergelegd in artikel 5 EVRM.

Artikel 5, derde lid, EVRM, bepaalt: «Een ieder die is gearresteerd of gedetineerd (.) moet onverwijld voor een rechter worden geleid of voor een andere magistraat die door de wet bevoegd verklaard is rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of hangende het proces in vrijheid te worden gesteld». Daarnaast bepaalt artikel 5, vierde lid, EVRM: «Een ieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is».

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake artikel 5, derde en vierde lid, EVRM, vloeien de volgende voorwaarden voort waaraan de regeling van voorlopige hechtenis ook na de beoogde wetswijziging zal moeten voldoen.
In het standaardarrest – EHRM 3 oktober 2006, McKay t. Verenigd Koninkrijk – heeft het Hof aangegeven dat in het algemeen geen vaste limiet kan worden gesteld aan de duur van de voorlopige hechtenis. Bij de toetsing van de rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis staat beoordeling van de omstandigheden van het geval voorop. Daarbij zijn de volgende voorwaarden relevant. Allereerst dient er een redelijke verdenking van een strafbaar feit te bestaan. Die redelijke verdenking is een «conditio sine qua non» voor de rechtmatigheid van de (voortdurende) voorlopige hechtenis. De verdenking moet op voor de rechter toetsbare feiten zijn gebaseerd (EHRM 16 oktober 2001, O'Hara t. Verenigd Koninkrijk). Na verloop van enige tijd – aan te nemen valt, na een aantal dagen – moet er naast die redelijke verdenking ook sprake zijn van gronden die de vrijheidsbeneming van de verdachte rechtvaardigen. Daarbij gaat het om de gronden vluchtgevaar, voorkomen van strafbare feiten, collusiegevaar en bescherming van de openbare orde. Naarmate

de vrijheidsbeneming langer duurt, dient strenger te worden getoetst of de gegeven gronden voor voorlopige hechtenis afgezet tegen de lange duur van vrijheidsbeneming nog steeds «sufficient and relevant» zijn. De toetsende rechter dient zich tevens ervan bewust te zijn dat de aangevoerde gronden voor voorlopige hechtenis na verloop van tijd minder sterk kunnen worden – bijvoorbeeld het vluchtgevaar.

Intussen moeten de autoriteiten voortvarendheid betrachten bij het verrichten van het onderliggende strafrechtelijk onderzoek («special diligence in the conduct of the proceedings»). Ook daarop zal de rechter die beslist over voortzetting van de voorlopige hechtenis het oog moeten houden.

Er komt vervolgens een moment waarop de combinatie van een redelijke verdenking en de aanwezigheid van gronden voor voorlopige hechtenis, niet langer voldoende zijn voor toepassing van voorlopige hechtenis. Een sterkere verdenking is dan vereist om een langere voorlopige hechtenis te kunnen dragen. Dat geldt ook in zaken van zware misdrijven, als deelneming aan een mafia-organisatie en terrorisme (EHRM 6 april 2000, Labita t. Italië). Aan het moment waarop de sterke verdenking moet bestaan valt volgens het Hof wederom geen vast tijdstip te verbinden. In algemene zin geldt dat naarmate de voorlopige hechtenis langer duurt, er meer bewijs en een sterkere verdenking nodig zullen zijn tegen de verdachte (EHRM 28 oktober 1994, Murray t. Verenigd Koninkrijk) (vgl. Kamerstuk 30 164, nr. 12, blz. 12).

In de wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis moeten voldoende voorzieningen bestaan voor rechterlijke (her)beoordeling van de (voortdurende) voorlopige hechtenis waarbij kritisch dient te worden bekeken of de gronden aangevoerd voor toepassing van voorlopige hechtenis nog «relevant and sufficient» zijn. De rechter die over de voortzetting van de voorlopige hechtenis oordeelt moet de bevoegdheid hebben om de voorlopige hechtenis op te heffen en onder voorwaarden te schorsen. Alle beslissingen die de rechter neemt over (voortzetting van) de voorlopige hechtenis moeten specifiek gemotiveerd worden.

De verdachte dient ook te beschikken over voldoende mogelijkheden om de rechtmatigheid van de (voortdurende) vrijheidsbeneming te laten onderzoeken door de rechter (habeas corpus: artikel 5, vierde lid, EVRM). Die mogelijkheden moeten hem ter beschikking staan met een «redelijke frequentie». Daarbij geldt dat een regelmatige (her)beoordeling van de voorlopige hechtenis door de rechter niet afhankelijk mag zijn van de vraag of de verdachte een verzoek tot opheffing van voorlopige hechtenis doet (EHRM 12 mei 2015, Magee t. Verenigd Koninkrijk).

De Nederlandse wetgeving inzake de toepassing van voorlopige hechtenis is in lijn met de voorwaarden die het EHRM aan voorlopige hechtenis stelt en bevat meer specifiek de door het Hof verlangde waarborgen bij een langer durende detentie: te wijzen valt onder andere op de vereisten inzake de aanwezigheid van gronden voor voorlopige hechtenis (artikel 67a, eerste en tweede lid, Sv), het anticipatiegebod (artikel 67a, derde lid, Sv), het vereiste van ernstige bezwaren als sterkere verdenking naarmate de voorlopige hechtenis van de verdachte langer duurt, periodieke verlengingsbeslissingen (artikelen 65 en 66 Sv), de mogelijkheid van een verzoek tot opheffing dan wel schorsing van de voorlopige hechtenis (artikelen 69 en 80 Sv), en toetsing van de voortgang van het onderzoek (door de raadkamer gevangenhouding in het kader van een beslissing over voortzetting van de voorlopige hechtenis en door de rechter-commissaris op grond van artikel 180 Sv).

Alles overziend lijkt er aanleiding en ruimte te zijn voor een verlenging van de periode waarin een verdenking van terroristische misdrijven volstaat voor toepassing van voorlopige hechtenis tegen de verdachte. Ik ben voornemens om het mogelijk te maken dat de verdachten van terroristische misdrijven na afloop van de bewaring nog maximaal dertig dagen gevangen kunnen worden gehouden zonder dat sprake behoeft te zijn van ernstige bezwaren.

Ik zal dan ook een wetswijziging voorbereiden die strekt tot deze verbetering van de strafrechtelijke mogelijkheden om terrorisme effectief te bestrijden. Mijn voornemen is om deze wetswijziging zo spoedig mogelijk in consultatie te brengen en nog voor het einde van dit jaar bij uw Kamer in te dienen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur